

Исх. № Ю1/02-05 от 08.02.2022
на № 5.5-23180 от 02.02.2022

ОТЗЫВ

на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения процедуры признания физических и юридических лиц иностранными агентами и порядка предоставления отчетности»

В связи с обращением руководителя фракции Всероссийской политической партии «Новые люди» в Государственной Думе ФС РФ А.Г. Нечаева от 02.02.2022 № 5.5-23180, содержащим просьбу дать отзыв на проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения процедуры признания физических и юридических лиц иностранными агентами и порядка предоставления отчетности» (далее – *Законопроект 35591-8*), Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (далее – *Кафедра ЮНЕСКО НИУ ВШЭ*) полагает возможным дать нижеследующее научное юридическое заключение, исходя из анализа действующего российского законодательства, международно-правового инструментария, доктринального толкования и правоприменительной практики.

При подготовке настоящего Заключения Кафедра ЮНЕСКО НИУ ВШЭ исходит из того, что затронутые в обращении вопросы в полном объеме относятся к сфере научной деятельности Кафедры ЮНЕСКО, как она определена Соглашением между Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) об учреждении Кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам от 07.08.2020 г.

В ходе подготовки настоящего Заключения Кафедра ЮНЕСКО НИУ ВШЭ использовала приложенные к обращению тексты законопроекта и пояснительной записки, а также подготовленное ранее по просьбе СППИ-ГИПП научное юридическое заключение по тому же вопросу от 02.02.2022.

Проведенный научный юридический анализ Законопроекта 35591-8 позволяет Кафедре ЮНЕСКО НИУ ВШЭ сделать следующие выводы и предложения:

1. Законопроект 35591-8 был внесен в Государственную Думу ФС РФ депутатами Государственной Думы А.Г.Нечаевым, В.А.Даванковым, С.В.Авксентьевой, К.А. Горячевой, А.О. Ткачевым с тем, чтобы «уточнить основания, по которым юридические и физические лица признаются иностранными агентами». В пояснительной записке вполне обоснованно отмечается правовая неопределенность многих законодательных положений в данной сфере, из чего делается правильный вывод о необходимости их корректировки «из-за размытости оснований для внесения в реестр иностранных агентов».

С учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой «закон должен быть конкретным и понятным, исключаящим правовую неопределенность», которая, в свою очередь, ведет «к произвольному выбору нормы, подлежащей применению, к нарушению принципа равенства перед законом»¹, интенция авторов законодательной инициативы представляется совершенно обоснованной.

Следует также отметить, что законопроект вполне укладывается в общую линию на корректировку законодательства об иноагентах, определенную пунктом 9 Перечня поручений Президента РФ В.В. Путина по итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, состоявшегося 09.12.2021².

2. Заслуживает поддержки намерение авторов законодательной инициативы ввести понятие «иностраный принципал», установить судебный порядок признания лица выполняющим функции иностранного агента, определить на уровне 30 % минимальный объем иностранного финансирования для подобных лиц и т. д. Все эти изменения предлагается внести в три федеральных закона: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – *Закон о СМИ*), Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (далее – *Закон о мерах воздействия*) и

¹ См., напр.: постановления Конституционного Суда РФ от 15.06.2021 № 28-П, от 12.05.2021 № 17-П, от 13.04.2021 № 13-П, от 24.07.2020 № 40-П и др.

² <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/67660>

Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – *Закон об НКО*).

Представляется, однако, что все эти изменения могут привести к устранению правовой неопределенности и восстановлению юридической логики в законодательном регулировании данной сферы лишь при условии *существенной корректировки* предлагаемых новелл.

3. Предложение авторов законодательной инициативы ввести в законодательство понятие **«иностраный принципал»** заслуживает всяческой поддержки, поскольку оно приближает действующее законодательство об иностранных агентах к гражданскому законодательству, в котором есть совершенно четкое представление о неразрывности понятий «агент» и «принципал». В отсутствие «принципала» нет и не может быть «агента», поскольку «агент» всегда действует либо от имени и за счет «принципала», либо от своего имени, но опять-таки за счет «принципала», (см. Глава 52 «Агентирование» Гражданского кодекса РФ).

Еще одним признаком наличия агентских отношений является то, что «агент» действует *по поручению* «принципала». Приобретая и осуществляя свои гражданские права своей волей и в своем интересе, «агент» связан поручением «принципала», а его интерес сводится к получению агентского вознаграждения, причитающегося ему за выполнение поручения «принципала».

Вот почему агентирование считается возмездным договором, а пожертвование – безвозмездным договором, при котором жертвователь дарит имущество некоммерческой организации или другому субъекту гражданского права в общепользовательных целях. При этом жертвователь может обусловить пожертвование юридическому лицу использованием пожертвованного имущества по определенному назначению. В свою очередь, гранты, на которые существуют подавляющее большинство некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, являются разновидностью *пожертвования* (см. Налоговый кодекс РФ), а не агентского вознаграждения.

Таким образом, мы видим полную обоснованность формирования в законодательстве парных правовых категорий «иностраный агент» и «иностраный принципал».

Категория «иностраный принципал» отличается от существующей в действующем законодательстве об иноагентах категории «иностраный источник», поскольку, помимо прочего, позволяет отграничить сферу применения законодательства об иностранных агентах от случаев получения

юридическими и физическими лицами денежных средств или иного имущества из-за рубежа по гражданско-правовым основаниям, не имеющим ничего общего с агентированием (купля-продажа, аренда, наследование, подряд, возмездное оказание услуг, возмещение вреда, публичный конкурс, авторский договор и т. д.), или по основаниям, возникающим из правоотношений, относящихся к другим отраслям права (например, к трудовому праву).

То, что «принципалом» может быть как физическое, так и юридическое лицо, не подлежит сомнению. Но всякое ли иностранное юридическое лицо может считаться «иностранным принципалом»? Представляется, что «иностранным принципалом» может считаться не любое юридическое лицо, находящееся в иностранной юрисдикции, а только *юридическое лицо, ассоциированное с иностранным государством*: орган государственной власти, государственное агентство, негосударственная организация, получающая бюджетное финансирование. Расширение этого перечня приведет к тому, что «иностранным принципалом» окажется – по определению – любое иностранное юридическое лицо, вступающее в гражданско-правовые отношения с любыми российскими гражданами и юридическими лицами. В результате правовая неопределенность устранена не будет. Что же касается иностранных граждан, то они, как представляется, не могут выступать в роли иностранного принципала, поскольку это противоречит описанной выше правовой природе последнего.

Поэтому целесообразно уточнить определение понятия «иностранный принципал» таким образом, чтобы логически связать обе стороны агентского правоотношения и не потерять его содержание. Это может быть сделано, например, в следующей редакции: **«Под иностранным принципалом понимается иностранное государство, его орган или финансируемая им организация, передающая российскому юридическому или физическому лицу денежные средства или иное имущество для выполнения его поручения, связанного с осуществлением политической деятельности в его интересах на территории Российской Федерации».**

При таком подходе под российским лицом, выполняющим функции иностранного агента, следует понимать **«юридическое или физическое лицо, осуществляющее на территории Российской Федерации по поручению иностранного принципала и за счет получаемых от него денежных средств или иного имущества политическую деятельность в его интересах».**

4. Оба определения, предложенные в пункте 3 настоящего Заключение, могут стать основой для выстраивания всего механизма правового регулирования отношений в сфере функционирования юридических и физических лиц, выполняющих функции иностранного агента. При его конструировании могут быть успешно использованы предлагаемые в Законопроекте 35591-8 нормы, касающиеся судебного порядка установления юридического факта агентских отношений между «иностраным принципалом» и «иностраным агентом», минимального процента иностранного финансового участия, предварительного уведомления потенциального иноагента о необходимости его регистрации и т.д.

5. Оптимальным представляется выстраивание всего этого механизма в рамках *одного* федерального закона, а не нескольких (Закон об НКО, Закон о СМИ, Закон о мерах воздействия), как это реализовано в действующем законодательстве и что предлагается сохранить в Законопроекте 35591-8. В обоснование данного предложения отметим, что *предмет регулирования Закона об НКО* не охватывает отношения, в которые вступают коммерческие организации как между собой, так и с физическими лицами (хотя и те, и другие могут быть иноагентами), а Закон о СМИ применяется *только в отношении средств массовой информации*, которые сами по себе не могут быть *ни юридическими, ни физическими лицами*, поскольку **СМИ - это «форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)»** (часть 3 статьи 2 Закона о СМИ). Иными словами, принципал и агент – это всегда *субъекты* правоотношений, а СМИ, наоборот, - это *объект* правоотношений.

Представляется логичным расположить *весь массив* законодательных норм, касающихся деятельности лиц, выполняющих функции иностранного агента, включая определение понятия «политическая деятельность», в **Законе о мерах воздействия**, учитывая сугубо политический характер данного закона как ответа на т. н. «Акт Магнитского», который был принят Конгрессом США и имел откровенно антироссийский характер.

6. Перенесение всего массива законодательных норм, касающихся деятельности иноагентов, в один федеральный закон, а именно в Закон о мерах воздействия, позволит не только исключить их из Закона об НКО и из Закона о СМИ, но и совершенно иначе, в полном соответствии с логикой права, решить вопрос об *иностраных СМИ, выполняющих функции иностранного агента*.

В действующей редакции Закона о СМИ нормы об иностранных СМИ, выполняющих функции иностранного агента, включенные в статью 6 «Применение Закона», не только нарушают структуру и архитектуру Закона о СМИ, в котором имеется специальная глава для регулирования вопросов международного сотрудничества, но и создают внутренние противоречия с рядом других норм. Так, определение понятия иностранного СМИ, выполняющего функции иностранного агента, противоречит определениям более общих понятий «средства массовой информации» (часть 3 статьи 2) и «зарубежные периодические печатные издания» (часть 3 статьи 54). В частности, здесь вразрез с правилами юридической логики ставится **знак равенства** между «юридическим лицом, зарегистрированным в иностранном государстве, иностранной структурой без образования юридического лица, физическим лицом, распространяющих предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы», то есть *субъектом правоотношений*, и СМИ - «*формой периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)*», то есть *объектом правоотношений*. Предлагаемые в Законопроекте 35591-8 изменения не исправляют эту очевидную ошибку законодателя. Однако такое исправление необходимо и возможно.

Вспомним причины, побудившие отечественного законодателя сконструировать в Законе о СМИ институт «иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента». Это стало ответом на понуждение телеканала Russia Today - America к регистрации в США в качестве иностранного агента³. Впрочем, как указывалось в Экспертном заключении Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека от 20.11.2017 г., в этом не было никакой необходимости, поскольку в главе VI «Межгосударственное сотрудничество в области массовой информации» Закона о СМИ «уже есть правовая норма, согласно которой «Правительством Российской Федерации могут быть установлены ответные ограничения в отношении корреспондентов средств массовой информации тех государств, в которых имеются специальные ограничения для осуществления профессиональной деятельности журналистов средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации». Аналогичная правовая модель, опирающаяся на международно признанный принцип взаимности,

³ «Нам нужно дать симметричный ответ,» - заявил председатель Государственной Думы седьмого созыва В.В.Володин на пленарном заседании 10.11.2017 при обсуждении вопроса о дискриминации телеканала Russia Today – America. - <http://duma.gov.ru/news/14660/>

могла бы быть сконструирована применительно к иностранным средствам массовой информации»⁴.

Логика права подсказывает, что иностранное СМИ, выполняющее функции иностранного агента, должно быть определено не как юридическое или физическое лицо, что представляется **грубой юридической ошибкой**, а как *разновидность иностранного средства массовой информации, которое, в свою очередь, является разновидностью СМИ*. Правда, Закон о СМИ не определяет понятие иностранного СМИ, ограничиваясь определением *подвида* иностранного СМИ, а именно, «зарубежного периодического печатного издания» (часть 3 статьи 54). Генерализуя имеющуюся здесь формулировку, следует определить иностранное СМИ как *не зарегистрированное в Российской Федерации средство массовой информации, имеющее место постоянного пребывания его учредителя или редакции вне ее пределов, а равно финансируемое иностранными государствами, юридическими лицами или гражданами*. При этом следует иметь в виду, что Закон о СМИ распространяется на иностранные СМИ только в части, касающейся распространения их продукции на территории Российской Федерации (часть 1 статьи 6).

Если закрепить в статье 2 Закона о СМИ предлагаемое определение понятия «иностранное средство массовой информации», то легко вывести из него следующее определение: **под иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, понимается иностранное средство массовой информации, продукция которого распространяется на территории Российской Федерации и которое финансируется иностранным государством, применяющим дискриминационные меры по отношению к средствам массовой информации, зарегистрированным в Российской Федерации**.

Такое средство массовой информации может быть признано выполняющим функции иностранного агента, а на организацию, осуществляющую его производство и выпуск, могут быть возложены определенные обязанности (например, маркировка продукции, усиленная отчетность и т. д.), неисполнение которых предполагает соответствующую публично-правовую или частно-правовую ответственность. Прекращение статуса иноагента для такого СМИ должно иметь место в случае *прекращения дискриминационных мер*, применяемых к российским СМИ в соответствующем иностранном государстве. Как отмечал Президент РФ В.В. Путин, «Вы же знаете, как к нашим средствам массовой информации

⁴ <http://president-sovet.ru/documents/read/576/>

относятся за границей. Их объявляют иноагентами, их вызывают в суды, их вызывают на допросы, им грозит тюремное заключение за неявку»⁵.

Предлагаемая норма позволит адекватно реагировать как на ущемление прав и законных интересов российских журналистов, работающих за рубежом, так и на недружественные действия иностранных государств в отношении российских СМИ, чья продукция распространяется за рубежом, в том числе посредством сети Интернет. В качестве наглядного примера могут быть названы радиоканалы «Голос Америки», «Свобода/Свободная Европа».

7. Полагаем обоснованным стремление авторов Законопроекта № 35591-8 уточнить также определение понятия «политическая деятельность», имеющееся в пункте 1 статьи 2.1. Закона о мерах воздействия и в точности повторяющее определение, содержащееся в пункте 6 статьи 2 Закона об НКО. Разделяя озабоченность авторов относительно неоправданной широты этого определения, подчеркнем, что понятие «политическая деятельность» применяется в целом ряде федеральных законов, а потому нуждается в том, как отмечал Президент РФ В.В. Путин, чтобы «понятия не подменялись и не мешали бы патриотически настроенным людям с критическим взглядом на то, что происходит в стране, эффективно осуществлять свою деятельность в интересах нашего государства и нашего народа»⁶.

Избранная законодателем юридическая конструкция, с одной стороны, подкупает своей ясностью: деятельность признавалась политической только при наличии совокупности трех признаков: сферы, цели и формы деятельности. Однако, с другой стороны, обширность указанных в законе перечней сфер, целей и форм деятельности приводит к тому, что практически любая сколько-нибудь публичная деятельность признается политической. При этом, устанавливая связь между НКО и ее статусом участника политической деятельности, законодатель использует не *диспозитивную формулу административной дискреции «может быть признана»*, как в случае с иностранными средствами массовой информации, выполняющими функции иностранного агента, а императивную формулу «признаётся»⁷.

Иными словами, любая некоммерческая организация, чья деятельность соответствует перечисленным в пункте 1 статьи 2.1. Закона о мерах воздействия и в пункте 6 статьи 2 Закона об НКО признакам политической деятельности в их конституционно-правовом истолковании, выявленном

⁵ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67331>

⁶ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67331>

⁷ В Постановлении Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П формулировка еще более категоричная – «должна признаваться».

Конституционным Судом РФ, является *участвующей в политической деятельности ipso jure*⁸. Для признания НКО в этом качестве не требуется ни ее публичной самоидентификации, ни ее официального обращения в органы публичной власти, ни решения государственных органов о ее регистрации как субъекта политической деятельности. Не существует и официального реестра НКО, участвующих в политической деятельности.

Более того, ни руководство, ни члены (при наличии членства) этой некоммерческой организации могут и не догадываться, что их НКО участвует в политической деятельности. Однако даже при отсутствии у НКО иностранного финансирования участие в деятельности такой организации для некоторых категорий граждан является *нарушением закона*. Например, пункт 22 статьи 11 Федерального закона от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021) содержит ясный запрет на участие сотрудников органов внутренних дел в деятельности НКО, осуществляющих политическую деятельность. Аналогичные запреты имеются в Федеральном законе от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» (ред. от 11.06.2021), в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020), в Законе РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 01.07.2021) и т.д.

Следовательно, если, скажем, прокурор, участвует в конференции (форма), организованной Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры (НКО), по вопросам законодательного обеспечения права граждан на доступ к культурным ценностям (сфера) и высказывается за или против его совершенствования (цель), то налицо нарушение закона – прокурор принимает участие в политической деятельности, хотя в деятельности самой некоммерческой организации никакого правонарушения нет.

Что же касается судей Конституционного Суда РФ, то им запрещается не только принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать и т.д., но также «заниматься иной политической деятельностью» (ч. 3 ст. 11 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ в ред. от 01.07.2021). Поскольку данный закон не устанавливает, что следует понимать под «иной политической деятельностью», постольку применению подлежит определение, имеющееся в Законе о мерах воздействия и в Законе об НКО. Получается, что полномочия судьи Конституционного Суда РФ подлежат досрочному прекращению, если

⁸ В силу закона – *лат.*

он, например, в университете (образовательная деятельность не входит в перечень исключений их понятия политической деятельности) провел семинар со студентами (форма) по теме прав человека (сфера) и высказывался при этом за внесение изменений в законодательство (цель). Иными словами, обычная преподавательская деятельность на юридических факультетах подпадает под определение политической деятельности, что, конечно, представляется нонсенсом.

Чтобы избежать подобных юридуко-логических нелепостей, целесообразно закрепить в законодательстве универсальное определение понятия «политическая деятельность»: ***«Под политической деятельностью понимается участие в деятельности политических партий и движений посредством оказания им материальной поддержки, участия в работе их съездов, конференций и руководящих органов, участия в их избирательных кампаниях, а также в их политических акциях, агитационной и пропагандистской работе либо осуществление деятельности, направленной на изменение основ конституционного строя Российской Федерации».***

Закрепление подобного универсального понятия позволит, помимо прочего, внести ясность в вопрос о том, какие организации следует считать «преследующими политические цели» (данный термин используется многими федеральными законами, но не имеет легального определения). Установление четких признаков организаций, преследующих политические цели, позволит ввести норму о *недопустимости их финансирования из иностранных источников*, как это уже сделано в отношении политических партий.

Настоящее заключение подготовлено доктором юридических наук М.А. Федотовым и утверждено на заседании Кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» 8 февраля 2022 г. (протокол № 6).

М.А.Федотов,
директор МНОЦ
«Кафедра ЮНЕСКО НИУ ВШЭ»,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
Чрезвычайный и Полномочный посол РФ

